AS COMPETÊNCIAS DECISÓRIAS NOS PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

1. Razão de ordem

2. Problemáticas gerais da natureza, funcionamento e poderes do júri do concurso

3. Competências dos órgãos autárquicos para efeitos da decisão de contratar e consequente decisão de adjudicação

3.1. A regra da competência da Câmara Municipal para a prática do acto final de adjudicação nos procedimentos pré-contratuais

3.2. Nos contratos com preço, o critério da natureza remuneratória do contrato (n.º 1 do artigo 36.º do CCP): a atribuição da competência adjudicatória ao órgão competente para autorizar a despesa

a) Da aplicação às relações contratuais "com preço/despesa" do disposto artigos 16.º a 22.º e 29.º do Decreto-Lei 197/99

b) O caso das Parcerias Público-Privadas em que o modo de remuneração do parceiro configure também uma despesa.

3.3. Nos contratos sem preço, a remissão para as «normas orgânicas» da entidade adjudicante para efeitos de determinação da competência adjudicatória (n.º 2 do artigo 36.º do CCP)

4. Natureza jurídica das deliberações das Assembleias Municipais de apreciação de actos adjudicatórios dos respectivos executivos municipais tomadas ao abrigo da al. *q)* do n.º 1 do artigo 52.º da LAL ("…*sobre assuntos que visem a prossecução das atribuições da autarquia*")

<u>Legislação:</u>

Código dos Contratos Públicos
Lei das Autarquias Locais (Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro)
Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho

1. Razão de ordem

Vou abordar nesta minha intervenção subordinada ao tema genérico dos «aspectos orgânicos do concurso», o regime legal de competências (i) do júri dos concursos constituídos para a selecção e seriação de candidatos e de propostas contratuais no âmbito dos procedimentos adjudicatórios, e, sobretudo, (ii) dos órgãos decisórios municipais (Assembleia Municipal, Câmara Municipal e Presidente da Câmara) – quanto a estes últimos no que concerne à decisão de contratar e aos demais poderes decisórios no âmbito destes procedimentos atribuídos por inerência ao órgão competente para a dita decisão de contratar, incluindo o da prática da decisão final de adjudicação.

A minha análise envolve, sistematicamente, as seguintes questões:

1. Problemática geral da natureza, funcionamento e poderes do júri do concurso (CCP, artigos 67.º a 69.º; artigos 27.º, n.º 1, al. *b)* e n.º 4, 219.º, 227.º e 233.º, n.º 1; artigos 124.º, n.ºs 3 e 4, 148.º, n.ºs 3 e 4, 154.º, 184.º, n.ºs 3 e 4, 203.º, 215.º, n.ºs 3 e 4 e 271.º, n.º2);

2. Aferição da natureza remuneratória ou não do contrato público em causa, para efeitos de determinação do órgão competente para a decisão de contratar (CCP, artigo 36.º n.º 1 ou artigo 36.º n.º 2) e, consequentemente, também para a prática do acto final de adjudicação e dos demais dos poderes decisórios nestes procedimentos;

3. Competências da Assembleia Municipal: qualificação jurídica e delimitação (por confronto com as competências da Câmara nas mesmas matérias), por um lado, das competências específicas da Assembleia Municipal atribuídas pelo n.º 2 do art.º 53.º da Lei das Autarquias Locais (Lei n.º 169/99, de 18.09), alíneas:

> *d)* "*Aprovar ou autorizar a contratação de empréstimos nos termos da lei*";

l) " *…autorizar o município, nos termos da lei, a criar fundações e empresas municipais e a aprovar os respectivos estatutos, bem como a remuneração dos membros dos corpos sociais, assim como a criar e participar em empresas de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos, fixando as condições gerais da participação*");

m) "*Autorizar o município, nos termos da lei, a integrar-se em associações e federações de municípios, a associar-se com outras entidades públicas, privadas ou cooperativas e a criar ou participar em empresas privadas de âmbito municipal que prossigam fins de reconhecido interesse público local e se contenham dentro das atribuições cometidas aos municípios, em quaisquer dos casos fixando as condições gerais dessa participação*" e

q) "*Autorizar, nos termos da lei, a câmara municipal a concessionar, por concurso público, a exploração de obras e serviços públicos, fixando as respectivas condições gerais*";

4. Competências da Assembleia Municipal (cont.): qualificação jurídica e delimitação, por outro lado, da competência genérica atribuída pela al. *q)* do n.º 1 do citado artigo 52.º da LAL: "*Pronunciar-se e deliberar sobre assuntos que visem a prossecução das atribuições da autarquia*" – por confronto com as competências específicas quer da Câmara, quer da própria Assembleia, nas matérias elencadas no ponto anterior;

5. Competências da Câmara Municipal: delimitação das atribuídas pelas alíneas *b)* ("*Executar e velar pelo cumprimento das deliberações da assembleia municipal*"), *d)* ("*Deliberar sobre a locação e aquisição de bens móveis e serviços, nos termos da lei*") e *q)* ("*Aprovar os projectos, programas de concurso, caderno de encargos e a adjudicação relativamente a obras e aquisição de bens e serviços*") do n.º 1 do art.º 64.º, e al. *a)* do n.º 6 do mesmo artigo ("*Apresentar à assembleia municipal propostas e pedidos de autorização, designadamente em relação às matérias constantes dos n.os 2 a 4 do artigo*

53.º”), por confronto com as competências específicas da Assembleia Municipal nas mesmas matérias.

2. Problemáticas gerais da natureza, funcionamento e poderes do júri do concurso

(texto ainda em fase de finalização)

3. Competências dos órgãos autárquicos, para efeitos da decisão de contratar e consequente decisão final de adjudicação

A determinação do órgão competente para a prática do acto de adjudicação exige a realização de um exercício de análise, que passa pela prévia definição do órgão competente para a decisão de contratar, que, por sua vez, coincide, nos termos legais, com a (prévia ou concomitante) competência para a autorização da despesa.

Como é sabido, o único acto horizontalmente definitivo do procedimento de formação dos contratos públicos é acto adjudicatório. Mas não é o único acto decisório, destacando-se do procedimento outros actos que, não obstante a sua posição intercalar, são à partida susceptíveis de afectar posições de terceiros, nomeadamente de concorrentes ou candidatos.

Ora, no Código dos Contratos Púbicos a competência para a prática da maioria destes actos é atribuída, por inerência, ao órgão com competência para a decisão de contratar – e daí a importância da prévia determinação desta competência. São os casos, desde logo, as decisões prévias de contratar e de autorizar a despesa (art.ºs 36. e 37.º) e de escolha do procedimento (art.ºs 17.º a 33.º e 38.º).

Como já tive ocasião de esclarecer noutro lado[1], não obstante o CCP autonomizar os três actos (autorização de despesa, decisão de contratar e decisão de escolha de procedimento), uma vez que o órgão competente é o mesmo, estaremos por vezes perante um *acto contextual*, ou seja, poderá o conteúdo de cada um dos três actos, sem perda da respectiva autonomia, figurar num único texto, apresentando-se formalmente como uma mesma decisão. Note-se que o próprio legislador se apercebeu de algum modo das vantagens práticas numa «economia de actos expressos e entre si autonomizados», ao prever expressamente no n.º 1 do art.º 36.º a possibilidade de a decisão de autorização de despesa pressupor uma (tácita) decisão de contratar.

Para além destes actos, temos ainda os casos de outros actos decisórios que já consideramos lesivos e por isso autonomamente impugnáveis: são eles os actos (expressos ou silentes) sobre erros e omissões identificados pelos interessados (n.º 5 do art.º 61.º), as decisões relativas à classificação dos documentos da proposta por motivos de segredo comercial ou outro (art.º 66.º), a final decisão de adjudicação (art.ºs 73.º a 77.º) ou de não adjudicação (art.ºs 79.º e 80.º) e o acto de aprovação da minuta do contrato (art.º 98.º)

A decisão de contratar e a decisão de autorização da despesa encontram-se reguladas no artigo 36.º do CCP, nos termos do qual:

> "*1 – O procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, podendo essa decisão estar implícita nesta última.*
>
> *2 – Quando o contrato a celebrar não implique o pagamento de um preço pela entidade adjudicante, a decisão de contratar cabe ao órgão desta que for competente para o efeito nos termos da respectiva lei orgânica ou dos seus estatutos*."

Do exposto resulta que a competência para decidir contratar poderá estar atribuída a diferentes órgãos, de acordo com o critério previsto na norma citada,

---

[1] "*As garantias administrativas no Código dos Contratos Públicos*", in «Estudos de Contratação Pública», vol. II (AAVV, coordenação de Pedro Gonçalves, edição do CEDIPRE, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra), Coimbra, 2010, pp. 197-222.

ou seja, de o contrato público em causa obrigar, ou não, ao *pagamento de um preço*.

No caso de o contrato obrigar a entidade adjudicante ao pagamento de um preço, seguem-se as competências legalmente previstas para a autorização da despesa, de acordo com o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, conforme *infra* se explicitará.

4. A regra da competência da Câmara Municipal para a prática do acto final de adjudicação nos procedimentos pré-contratuais

4.1. Nos contratos com preço, o critério da natureza remuneratória do contrato (n.º 1 do artigo 36.º do CCP): a atribuição da competência adjudicatória ao órgão competente para autorizar a despesa

a) Da aplicação às relações contratuais "com preço/despesa" do disposto artigos 16.º a 22.º e 29.º do Decreto-Lei 197/99

Da simples leitura do art.º 36º do CCP resulta claro que o grande critério de atribuição da competência para adjudicar é o critério da remuneração do contraente privado: importa averiguar se tal remuneração contratual configura ou não uma despesa, o mesmo é dizer, se temos ou não um *preço*.

Ora, às relações contratuais "com preço/despesa" é aplicável o n.º 1 do artigo 36.º, sendo nesta hipótese competente para a prática do acto de adjudicação o *órgão competente para autorizar a despesa* – que no caso dos municípios é a Câmara Municipal, conforme resulta do Decreto-Lei n.º 179/99, de 8 de Junho. Logo, nesta mesma hipótese não é necessária a intervenção da Assembleia Municipal para a prática do acto de adjudicação.

Com efeito, o regime de autorização de despesas continua ainda hoje regulado nos artigos 16.º a 22.º, bem como no artigo 29.º do Decreto-Lei 197/99,

de 8 de Junho, normas estas que foram expressamente mantidas em vigor pelo artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, que aprovou o Código dos Contratos Públicos.

Pois bem, não obstante o facto de o citado Decreto-Lei n.º 197/99 ter regulado, primordialmente, o regime da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e de serviços, os seus artigos 4.º e 5.º procedem a uma extensão do âmbito material de aplicação desse mesmo diploma, mais especificamente dos seus artigos 17.º, 18.º, 21.º, 22.º e 29.º (entre outros) – actualmente ainda em vigor – aos contratos de empreitadas de obras públicas e, bem assim, aos contratos mistos.

Nos termos da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 18.º, "*são competentes para autorizar despesas com locação e aquisição de bens e serviços as seguintes entidades: a) (...); b) Sem limite, as câmaras municipais, as juntas de freguesia, o conselho de administração das associações de autarquias locais e o órgão executivo de entidades equiparadas a autarquias locais.*".

E nem se poderá argumentar contra este entendimento com a suposta cessação de vigência dos referidos artigos 4.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 197/99 por força da entrada em vigor (*in totum*) do Decreto-Lei n.º 18/2008, pois um tal raciocínio não poderia deixar de levar in fine à absurda e contraditória conclusão de que, afinal, todo o Decreto-Lei n.º 197/99 se encontraria revogado, quando a leitura que se retira de uma leitura conjugada do citado artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, que aprovou o Código dos Contratos Públicos, e dos artigos 16.º 22.º do Decreto-Lei 197/99, é que (necessariamente também) os demais referidos dispositivos legais deste último diploma continuam a regular a autorização da despesa implicada pela celebração dos contratos públicos hoje regulados pelo CCP (nomeadamente os artigos 4.º e 5.º, e por arrastamento, sempre no que se refere apenas à matéria de autorização de despesa, os artigos 17.º, 18.º, 21.º, 22.º e 29.º, entre outros, do dito Decreto-Lei 197/99).

Donde resulta que, (ainda) nos termos do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei 197/99, para autorizar a despesa sem limite são competentes as câmaras municipais, as juntas de freguesia, o conselho de administração das associações de

autarquias locais e o órgão executivo de entidades equiparadas a autarquias locais. Ou seja, resulta inequivocamente do regime da autorização de despesas na contratação pública que as câmaras municipais não estão submetidas a qualquer limite em matéria de autorização de despesa.

Resumindo e concluindo, sendo a Câmara Municipal o órgão competente para autorizar a despesa associada ao contrato público a celebrar, e, consequentemente, com competência para a decisão de contratar, nos termos do n.º 1 do artigo 36.º e n.º 1 do artigo 73.º do CPP, é também este o órgão competente para tomar a decisão de adjudicação desse mesmo contrato.

Note-se que a esta mesma conclusão se chega inequivocamente no que se refere especificamente aos contratos de empreitadas de obras públicas, aquisição e locação de bens móveis e aquisição de serviços, por força do disposto na LAL: nos termos da alínea *q)* do n.º 1 do art.º 64.º da Lei n.º 169/99, compete à Câmara Municipal "*aprovar os projectos, programas de concurso, caderno de encargos e a adjudicação relativamente a obras e aquisição de bens e serviços*". Já o mesmo não se passa, como se passa a constatar, nos demais contratos públicos.

a) O caso das Parcerias Público-Privadas em que o modo de remuneração do parceiro configure também uma despesa.

O universo dos contratos com preço não se esgota necessariamente nas figuras típicas da empreitada de obras públicas, da aquisição e locação de bens móveis e da aquisição de serviços.

Na verdade, bem pode acontecer ser objecto de um procedimento adjudicatório uma *adjudicação conjunta* (num só procedimento) de *vários contratos agregados ou coligados*, um *complexo contratual*, constituindo o seu todo harmónico a configuração de um especial modo de colaboração de particulares com a Administração Pública, comummente designada por Parceria Público Privada (institucionalizada ou não).

Ora, olhando ao critério do “preço/despesa” que constitui trave mestra do artigo 36.º do CCP, pode na Parceria em causa consistir o modo de remuneração do parceiro privado num preço, o qual configura uma despesa.

Por exemplo, num concurso de concepção, construção e financiamento de uma determinada infra-estrutura desportiva, pode o modo de remuneração do parceiro privado consistir numa contrapartida monetária, enfim e tecnicamente, num preço (o qual, também tecnicamente, configura uma despesa), mas constar esse preço apenas de um dos contratos da parceria (por hipótese, de um contrato de mera operação e manutenção dessa infra-estrutura, em que o preço se dilui e se distribui por um longo período de tempo).

E podendo acontecer que se preveja também a futura constituição de uma Sociedade Gestora da parceria, não é todavia este aspecto decisivo: não sendo atribuído ao parceiro privado o direito de exploração das referidas infraestruturas, a título de contrapartida das obrigações por ele assumidas, criação da sociedade consubstancia, no todo da arquitectura contratual da Parceria, uma mera modalidade de execução da mesma, que não constitui o elemento definidor do modo de remuneração do parceiro privado – sendo este o aspecto essencial, insista-se, à luz do artigo 36.º do CCP.

Não pode pois, em casos como este, a presença do contrato de sociedade ser utilizada para ofuscar o facto de a contrapartida contratual do parceiro privado consistir num preço (o verdadeiro modo de remuneração do parceiro privado na Parceria aqui hipotizada) – em nada alterando este aspecto a presença, ou não, da entidade adjudicante e parceiro público no capital dessa sociedade gestora da parceria[2]! Tal apenas sucede se estivermos perante uma parceria assente num modelo concessório, ou parceria “sem preço” – na qual a contrapartida do parceiro privado consiste no direito de exploração da obra, com a respectiva disponibilização ao público (e não à própria entidade adjudicante) e, assim, com assunção pelo contraente privado do correspondente risco de mercado.

4.2. Nos contratos sem preço, a remissão para as «normas orgânicas» da entidade adjudicante para efeitos de determinação da

---

[2] Habitualmente designada *SPV – Single Purpose Vehicle.*

competência para a prática do acto de adjudicação (n.º 2 do artigo 36.º do CCP)

Distintamente das hipóteses previstas no número anterior, em caso de futura constituição de relações contratuais "sem preço" – como acontece em regra nos procedimentos adjudicatórios conducentes (i) à celebração de puros contratos de concessão, (ii) à escolha de um parceiro privado tendo em vista a criação de uma empresa municipal societária nos moldes clássicos e (iii) à instituição de certas parcerias público-privadas não institucionalizadas, em que o contraente privado assume o risco da exploração e se vai remunerar no mercado, seja através da procura ("directamente") seja em função desta ("indirectamente") – a competência para a prática do acto final de adjudicação resulta da aplicação do n.º 2 deste art. 36º do CCP.

Ora, este preceito, à falta do órgão competente para autorizar a despesa, que por inerência é também o órgão competente para a prática do acto final de adjudicação (uma vez que, como vimos, o contrato a celebrar é um contrato sem preço, que não implica a realização de uma despesa), remete para a solução consagrada nas "normas orgânicas" da entidade adjudicante.

No caso dos municípios, as «normas orgânicas» são os citados artigos 53.º e 64.º da LAL.

Pois bem, no que concerne à competência para a prática do acto de adjudicação de uma concessão (al. *q)* do n.º 2 do art.º 53.º) e do acto de criação de (ou de aquisição de participações numa) *empresa privada*, ou seja, de uma empresa a criar (ou a manter) com capitais maioritariamente privados (al. *m)* do n.º 2 do art.º 53.º), a solução vem a ser mesma: se compete à Assembleia autorizar (fixando as condições gerais) a celebração de tais contratos, trata-se por definição de um acto prévio ao procedimento adjudicatório, e não de um (do) acto final, como é o caso do acto adjudicatório.

Assim sendo, a prática do acto final de adjudicação não pode deixar de caber também à Câmara, ao abrigo quer (i) da competência genérica para executar as deliberações da Assembleia fixada na al. *b)* do n.º 1 do art.º 64.º (constituindo tal acto como constitui, assim como os demais actos que o precedem no

procedimento adjudicatório, *execução* daquele acto autorizativo), quer, por aplicação analógica, (ii) da competência específica prevista na al. alínea *q)* do mesmo número (que atribui à Câmara a competência para "*aprovar os projectos, programas de concurso, caderno de encargos e a adjudicação relativamente a obras e aquisição de bens e serviços*").

Claro está que pode (e deve) a Assembleia ratificar o acto de adjudicação praticado pela Câmara, caso hajam sido alteradas no decurso do procedimento concursal as condições gerais previamente fixadas pelo órgão deliberativo do município: ponto é que se verifique o referido pressuposto do acto de ratificação, apenas valendo como ratificação o segmento da pronúncia da Assembleia que como tal (como acto ratificador) possa ser considerado.

Já no que respeita aos contratos de mútuo, e tendo presente o disposto na alínea *d)* do n.º 2 do art.º 53.º ("*Aprovar ou autorizar a contratação de empréstimos nos termos da lei*"), pode a Assembleia optar por vir ter a palavra final no procedimento adjudicatório, reservando-se a faculdade de, em vez de *autorizar* previamente (e por isso, necessariamente, em abstracto) a celebração de um determinado contrato de mútuo, *aprovar* a final uma adjudicação em concreto a uma entidade financeira já necessariamente escolhida no concluso procedimento adjudicatório levado a cabo pela Câmara – configurando-se então nesta segunda hipótese que a lei também prevê expressamente, e no mínimo, um sistema competencial de co-decisão, gerador de um *acto complexo* ou *composto*.

Sublinhe-se bem que o art.º 53.º da LAL é claro em distinguir as *autorizações* (actos prévios) das *aprovações* (actos praticados *a posteriori* – veja-se os casos paradigmáticos da *criação ou reorganização de serviços municipais* – al. *n)* do n.º 2 do art.º 53.º – e dos *quadros de pessoal dos diferentes serviços do município* – al. *o)* do n.º 2 do art.º 53.º), atribuindo em regra ao executivo municipal (como se acaba de verificar) a competência para a condução dos procedimentos adjudicatórios e para prática dos respectivos actos finais.

Distinta pois, e alheia (ou prévia) ao procedimento concursal e à decisão adjudicatória, é esta autorização do município: deliberada que esteja, nada mais obriga a Assembleia Municipal a intervir (entenda-se, a deliberar), nomeadamente

no que diz respeito ao procedimento concursal (ou outro) a que se dará início para efeitos de escolha do contraente privado.

Não decorre obviamente das referidas normas atributivas de competência, nem da alínea *a)* do n.º 6 do artigo 64.º da LAL, que tal procedimento será levado a cabo pela Assembleia Municipal – resultando tão das normas em causa que a Assembleia, mediante proposta da Câmara, deverá autorizar o Município a conceder a exploração de um determinado serviço público ou de um determinado bem dominial (al. *q)* do n.º 2 do art.º 53.º) e a criar uma (ou a adquirir participações numa) *empresa privada*, na sequência de proposta fundamentada da Câmara nesse sentido.

Não designando o legislador o momento em que a referida deliberação deva ter lugar, resulta do próprio conceito de autorização e do conteúdo material de diversos princípios enformadores da contratação pública e do direito administrativo (como seja o princípio da transparência, o princípio da utilidade dos actos procedimentais e o princípio da separação das competências entre diferentes órgãos), que a mesma seja tomada *antes* do lançamento do concurso – até porque é nesse momento que as condições gerais da futura relação contratual devam ser fixadas pelo órgão competente, de forma a conferir a estabilidade necessária ao procedimento concursal (necessariamente às peças procedimentais que integram as referidas condições gerais).

A *ratio* do carácter prévio da autorização afigura-se evidente: o objectivo visado pela norma é o de, após adjudicação, não ser o adjudicatário confrontado, *in fine*, com uma deliberação de recusa da adjudicação – assegurando-se, ademais, uma maior transparência da deliberação de autorização, e da respectiva aprovação das condições gerais, quando ainda não é conhecida a pessoa do adjudicatário.

Note-se sobretudo que pode a entidade adjudicante, a par da fixação dos elementos vinculativos no CE (das condições gerais previamente aprovadas, que só podem constar – logo desde o início, portanto – das peças do procedimento), deixar aos concorrentes o preenchimento dos aspectos do contrato que melhor entenda – esta é, aliás, a regra.

Ora, após a apresentação das propostas só cabe à entidade adjudicante (e portanto, ao seu órgão para tal competente!) emitir dois juízos relativamente

àquelas: *análise* e *avaliação*, as quais ficam a cargo do júri do concurso e do competente órgão para a adjudicação (no caso, a Câmara Municipal), não havendo aqui lugar (não podendo haver lugar!) a nenhum autónomo juízo de autorização e/ou de aprovação das condições gerais do contrato *após* a entrega das propostas pelos concorrentes.

A autorização das condições gerais do contrato público a celebrar pela Assembleia é, por conseguinte, e em suma, um acto prévio ao (ou pressuposto do) procedimento adjudicatório, e por isso procedimentalmente autónomo e independente do acto de adjudicação.

5. Natureza jurídica das deliberações das Assembleias Municipais de apreciação de actos adjudicatórios dos respectivos executivos municipais tomadas ao abrigo da al. *q)* do n.º 1 do artigo 52.º da LAL ("*…sobre assuntos que visem a prossecução das atribuições da autarquia*")

É prática corrente o deliberarem as Câmaras, depois de praticar o acto de adjudicação e de o notificar a todos os concorrentes, submeter o dito acto adjudicatório à apreciação das respectivas Assembleias.

Mas – e contrariamente ao que é convicção também comum na prática administrativa autárquica – a pronúncia da Assembleia Municipal, tomada ao abrigo da competência genérica que a al. *o)* do 53.º da LAL atribui aos órgãos deliberativos municipais (de "*pronunciar-se e deliberar sobre assuntos que visem a prossecução das atribuições da autarquia*"), não constitui, por si mesma, um acto constitutivo da decisão de adjudicação, nem sequer um seu acto de execução.

Diferentemente, tal acto assume o papel de mera "resolução política" (se favorável, de apoio à actuação do executivo municipal), sem dele resultar a produção de (novos) efeitos jurídicos, ou seja, sem dela resultar qualquer alteração/inovação na ordem jurídica.

A questão é, como se percebe, da maior relevância, sobretudo em termos contenciosos: há que definir previamente se estamos perante um acto administrativo simples (seja ele da Câmara, seja ele da Assembleia), ou se

estamos antes perante um acto *complexo* ou *composto* (sendo que, nessa hipótese, cada uma das declarações, não valendo *de per si*, no plano substantivo, como acto administrativo uno, poderá ser considerada *acto lesivo* e ser por isso objecto de autónoma impugnação judicial)

Voltando ao nosso problema, uma deliberação da Assembleia Municipal nos termos acima equacionados traduz o exercício de uma competência (a da al. *o)* do art.º 53.º da LAL) que é claramente de cariz político, no caso de orientação e de controlo político (e não jurídico) da actuação do executivo municipal. Independentemente pois do alcance que possa ser atribuído à referida alínea *o)* do artigo 53.º da LAL, pode-se ter por certo que esta norma não tem o condão de suportar derrogações ao sistema de repartição de competências legalmente instituído (no caso, no mesmíssimo diploma legal).

É esta vertente (de apreciação dos actos do executivo municipal) da referida competência das assembleias municipais *paralela à competência genérica de fiscalização que, no plano estadual, a al. a) do art.º 162.º da Constituição comete à Assembleia da República, de apreciação dos "actos do Governo e da Administração"*, traduzindo-se o seu exercício também na emissão de "directivas e comandos políticos, propondo, autorizando, exortando, recomendando, advertindo ou criticando"[3], sob a forma residual de «resolução» ou «deliberação».

Estamos perante resoluções ou deliberações cujos autores até se podem nelas pronunciar negativamente sobre questões de constitucionalidade e legalidade da actuação do executivo sob apreciação, mas que nem por isso produzem por definição qualquer "efeito jurídico relevante que atinja a sua subsistência ou os seus efeitos"[4].

---

[3] Paulo Otero, "*Direito Constitucional Português*", vol. II (Organização do Poder Político), Coimbra, 2010, p. 310.

[4] Jorge Miranda, "*Constituição Portuguesa Anotada"*, Tomo II, Coimbra 2006, anotação ao art.º 162.º, al. *a)*, pp. 507-508.

E tal acontece por força do princípio de separação de poderes que a LAL replica (e inclusive reforça) à escala do governo local, o qual impede a assembleia representativa de usurpar as funções e competências próprias do executivo[5].

Reitere-se, esta prática política municipal, de submissão de decisões de adjudicação à apreciação da Assembleia, tem apenas como intuito obter o conforto de uma "resolução política" favorável do órgão deliberativo municipal. Com efeito, trata-se por vezes de investimentos de grande envergadura, de projectos de relevante interesse público mas também com elevados custos associados – motivos pelos quais a sua efectivação beneficiará, de um ponto de vista político, de um máximo consenso entre as forças políticas com representação na Assembleia (isto, claro está, sem prejuízo da deliberação de autorização previamente tomada pelo mesmo órgão, só que então no exercício de verdadeiros poderes jurídico-administrativos).

Note-se bem que nunca pode o processo desenrolar-se noutros moldes e com outros objectivos e efeitos – e isto à luz, desde logo, dos princípios da *irrenunciabilidade* e *inalienabilidade* das competências (art.º 29.º CPA). Em bom rigor, pois, a deliberação da Assembleia Municipal não se assume nestes casos (não tem sequer a *possibilidade jurídica* de se assumir) como um acto resultante do exercício de uma competência administrativa externa: ela apenas se apresente (apenas se pode apresentar) como um acto de cariz político, que sempre cabe nas competências genéricas de pronúncia que a lei atribui aos "parlamentos municipais".

Não obstante pois não ter a Assembleia Municipal competência para proceder a qualquer alteração ou revogação da decisão de adjudicação, nada obsta a que o órgão competente para proferir a decisão de adjudicação (no caso dos municípios, a Câmara) submeta as suas próprias decisões à apreciação política de um outro órgão. Mas é claro que tal não significa o poder a Assembleia Municipal revogar ou alterar a decisão de adjudicação proferida pelo órgão competente.

Enfim, é evidente que se poderá colocar a questão de saber quais os efeitos de uma hipotética deliberação da Assembleia Municipal contrária à proposta do

---

[5] Neste sentido, e relativamente aos poderes de fiscalização da Assembleia da República face ao Governo, ver Gomes Canotilho & Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 3.ª ed., 1993, anotação ao art.º 162.º, al. *a)*, p. 656.

Executivo, ou seja, em sentido contrário ao acto de adjudicação. Pois bem, atenta a natureza política do acto da Assembleia Municipal, é óbvio que uma deliberação com um tal conteúdo não produzirá (por ser juridicamente incapaz de tal) qualquer efeito revogatório sobre o acto de adjudicação, ficando apenas o órgão executivo (e tão só este) na livre disponibilidade de manter ou revogar o acto de adjudicação (sem prejuízo, claro está, nesta segunda hipótese, da aplicação do regime de revogação dos actos válidos).